

33º Encontro Anual da ANPOCS

GT 41 – Transformações sociais e projetos políticos em concorrência

A formação da agropecuária no Sudeste Paraense: atores, conflitos e projetos de desenvolvimento

William Santos de ASSISⁱ
Fábio HALMENSCHLAGERⁱⁱ
Myriam OLIVEIRAⁱⁱⁱ

Caxambu/MG
26 a 30 de outubro de 2009

ⁱ William Santos de Assis, Dr. em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ, professor do Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Pará (UFPA/Marabá) e Coordenador do Laboratório Sócio-Agrônomo do Tocantins (Lasat). williamassis@ufpa.br

ⁱⁱ Fábio Halmenschlager, Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável pelo NEAF/UFPA, professor da Faculdade de Engenharia Florestal da Universidade Federal do Pará, Campus de Altamira e pesquisador do Laboratório Agroecológico da Transamazônica (LAET). flh@ufpa.br

ⁱⁱⁱ Myriam Oliveira, Dra. em Desenvolvimento Rural pelo PGDR/UFRGS, professora do Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Pará (UFPA/Marabá) e pesquisadora no Laboratório Sócio-Agrônomo do Tocantins (LASAT). myriam@ufpa.br

RESUMO

As políticas públicas governamentais têm influenciado fortemente a configuração social, ambiental e econômica da região sudeste do Pará. As políticas direcionadas para o meio rural regional produziram efeitos controversos se considerada uma perspectiva de sustentabilidade. Analisadas numa periodicidade longa identificaram-se disputas políticas que produziram reorientações na forma e nos conteúdos da ação governamental. Na maior parte do tempo, as políticas de incentivo à agricultura familiar foram incipientes ou mesmo inexistentes, predominando uma visão de produção "para fora", mas pretensamente geradora de riqueza local. À revelia de fatores desfavoráveis, uma agricultura familiar regional se fortaleceu a ponto de forçar o Estado a redirecionar um conjunto de políticas públicas.

Palavras-chave: Política Pública; Desenvolvimento Regional; Arena Política.

ABSTRACT

The governmental publish policies influenced strongly the social, environmental and economical configuration from the southeast region from Pará. The policies directed for the regional rural area produced controversies effects if you considerate the sustainability perspective. Analyzed on a long periodicity we identified poltics disputes which produce reorientation on the form and content of the governamental action. On the most time the policies which incentivate the familiar agriculture were incipient or didn't exist, predominating a vision from a production "for outside" but pretending to create the local richness. Besides the desfavorable factors a regional familiar agriculture get strong such that the government redirected a ensemble of publish politics.

Key Words: Publish politics, Regional Development, Political arena.

INTRODUÇÃO¹

Este estudo teve por objetivo identificar e analisar os grandes traços da ação governamental na região sudeste do Pará, especialmente no que se refere às políticas públicas direcionadas à agricultura. A base utilizada para essa análise foi a bibliografia existente sobre a região e trabalhos de pesquisa desenvolvidos pelos próprios autores deste texto.

Foram identificados quatro grandes períodos na região que dizem respeito a momentos de ruptura e redefinição de políticas públicas. A definição desses períodos está fortemente relacionada a uma periodização das políticas no âmbito nacional e são, em grande parte, por esta influenciados. Dessa maneira, os períodos analisados foram: o período da aliança oligárquica (1889-1930); o período do pacto populista (1930-1964); o período do pacto militar (1964-1985) e; o período atual do “pacto” democrático-liberal (a partir de 1985).

Em cada um desses períodos buscou-se entender como evoluiu a relação entre o Estado e a agricultura e como esta contribuiu para a formação econômica e social da região sudeste do Pará. Um traço comum na maior parte do período analisado, foi o grande desequilíbrio entre os atores sociais implicados na agricultura. A concentração fundiária e econômica favoreceu a dominação política que persistiu até os tempos atuais. O domínio sobre a propriedade da terra, seja por meio de mecanismos legais ou ilegais, associado a arranjos políticos, sempre conferiu autoridade a um grupo pequeno de privilegiados e autorizou o uso da força até mesmo fora da esfera do Estado.

As grandes transformações ocorridas nesse longo período marcaram profundamente a região transformando as relações entre os homens e destes com a natureza. A ação governamental teve um peso importante nessas transformações, seja quando definiu (pela via autoritária) mecanismos de apoio financeiro, material ou instrumentos legais a um determinado segmento regional, seja quando deixou de exercer seu papel (favorecendo a violência privada). O que pudemos perceber ao final desse percurso foi que, apesar dos grandes avanços, a sociedade regional ainda está em meio a um processo de aprendizagem sobre as formas e espaços de concertação que permita

¹ Este artigo é baseado em texto produzido pelos autores para o Eixo 1 do projeto “La production des politiques de développement rural durable dans leurs contextes: construction de compromis institutionnels et ajustements temporels entre le global et le local” (PROPOCID).

reorientar ações governamentais na direção de um desenvolvimento mais equilibrado se consideradas as dimensões econômicas, sociais e ambientais.

AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E AGRICULTURA: UM OLHAR SOBRE A EVOLUÇÃO HISTÓRICA NA REGIÃO DO SUDESTE DO PARÁ

O período da aliança oligárquica (1889 – 1930): início do incentivo à produção agrícola e estabelecimento dos ciclos extrativistas

Na Amazônia do século XVIII, a principal atividade econômica responsável por permitir a expansão portuguesa na região foi a coleta e exportação das chamadas “drogas do sertão” (SANTOS, 1980; PETIT, 2003). A produção agrícola tinha função apenas de fornecer parte da alimentação da força de trabalho, já que a caça e a pesca eram abundantes e os indígenas, que compunham parcela importante dessa força de trabalho, eram adaptados a essa condição.

A primeira iniciativa visando o incremento da produção agrícola na Amazônia se deu através da criação da Companhia do Comércio do Grão-Pará e Maranhão, em 1755 (SANTOS, 1980). Além de regularizar o transporte de alimentos, mercadorias e matérias-primas para Portugal, a Companhia se encarregava do transporte de escravos africanos para trabalhar na produção agrícola e pecuária. O aumento de braços escravos foi fundamental na Amazônia; em especial no Pará foi responsável por alçá-lo à categoria de exportador de produtos como arroz, couro e algodão, no período de 1836 e 1852. Apesar de pouco tempo de vida, a Companhia do Grão-Pará criou mecanismos que incentivaram a produção agrícola no Pará e na província vizinha, o Maranhão. No entanto, apesar desse crescimento, a atividade extrativa não perdeu sua posição na economia regional (PETIT, 2003).

A partir de 1850, a borracha começou a ganhar importância na pauta de exportação do Pará. As duas últimas décadas do século XIX e a primeira do século XX corresponderam ao auge da exportação de borracha da Amazônia, contribuindo com 30% do valor nacional de exportações no período de 1890 a 1910 e 40% no ano de 1910. Esses percentuais só eram superados pelo café, cuja contribuição variava entre 45% e 60%, dependendo do ano (PETIT, 2003). A cidade de Marabá começou a se firmar como um importante entreposto comercial nesse período (LARAIA & DA MATTA, 1978), uma vez que se localizava na confluência dos rios Tocantins e Itacaiúnas, que serviam de

base para seringueiros, comerciantes e seringalistas já que era por via fluvial que se dava o acesso às árvores produtores de látex.

As crises do sistema escravista e da lavoura de algodão, as sucessivas estiagens e, em certos casos, eventos políticos em outras regiões² impulsionaram a migração de nordestinos em direção ao Pará, Amazonas e Acre. No Pará, parte desse contingente se dirigiu à região de Conceição do Araguaia, mais ao sul do estado, e à região de Marabá. Além das estiagens, uma das hipóteses levantadas sobre as motivações que estimularam os nordestinos a virem para a Amazônia e, em especial, para o Pará, foi de que os núcleos coloniais criados no estado pudessem lhes servir como “degraus” para alcançar os seringais – o que Santos (1980) chamou de “migração por etapas³. Foram esses nordestinos que deram um grande impulso à produção de borracha no Pará e na Amazônia.

Nessa dinâmica dos intensos fluxos migratórios, o sudeste do Pará se constituiu em área de convergência para a chegada de populações do próprio estado, de Goiás e do Maranhão: pelo Maranhão chegavam famílias de agricultores vindas do Piauí, Ceará e outros estados do Nordeste; e por Goiás chegavam mineiros e baianos, principalmente pecuaristas (VELHO, 1981). A integração dessa região a tal dinâmica se deu em função da busca de pastagens naturais de boa qualidade e da descoberta do caucho (*Castilloa elastica*, **Warb**), planta produtora de látex de alto valor para a indústria da época (SANTOS, 1980; VELHO, 1981). Nessa época, essas regiões possuíam uma baixa densidade, sendo a maioria da população composta por grupos indígenas, e a presença do Estado era débil devido às dificuldades de acesso a partir da capital Belém.

Na Amazônia, a economia da borracha não colaborou no desenvolvimento da indústria, como ocorreu em outras regiões do país, mas possibilitou a implantação de infraestruturas importantes, como a construção de estradas para o tráfego de tropas de animais, de barracões de venda e revenda e de portos rústicos para atracação de barcos de diferentes tamanhos.

O sistema de aviamento como forma de contrato de trabalho constituía a base das relações sociais na época, tanto para o abastecimento dos indivíduos que entravam na

² A exemplo do conflito político em Goiás, por volta de 1894, conhecido como Guerra de Boa Vista, entre frades italianos e os “florianistas” (BARROS, 1992; PETIT, 2003; VELHO, 1981).

³ Os seringais representavam no imaginário de muitos nordestinos a real possibilidade de libertação das situações de extrema dificuldade em que viviam, seja pelos caprichos da natureza (na figura da estiagem), seja pela mão dos “coroneis” (através da subjugação pelo trabalho e pelo desapossamento da terra).

mata, quanto para a venda dos produtos coletados (IANNI, 1979; VELHO, 1981). Esse sistema, segundo Petit (2003: 56), vinculava não só comerciantes e seringueiros, mas também “todos os setores comprometidos na produção e comercialização de borracha, desde as firmas e bancos estrangeiros até alcançar os seringalistas”.

À medida que a economia da borracha se consolidava, a agricultura mantinha-se estagnada. Os migrantes que chegavam (em sua maioria agricultores) se empolgavam com a possibilidade de juntar dinheiro a partir da exploração da borracha, gerando certa imobilização de boa parte da mão-de-obra local pela dívida, uma vez que, em geral, o trabalhador extrativista dificilmente se livrava da dívida contraída com o seringalista (GEFFRAY, 2007).

Preocupado com a diminuição da produção agrícola, o governo paraense procurou estabelecer alguns mecanismos para dinamizar a agricultura e a indústria regional. Com esse intuito, a partir de 1889, estimulou a imigração para a região, enfatizando as vantagens em investir na produção agrícola em função da situação de demanda superior à oferta que a atividade da extração de borracha havia criado. No mesmo sentido, entre 1895 e 1896, o governo paraense ofereceu isenção de impostos a qualquer tipo de atividade industrial e ajuda econômica e terras às pessoas que quisessem se instalar no estado. Entre os que optaram pelas atividades agrícolas, o incentivo foi maior para aqueles que se interessaram pelo plantio de cacau, café e algodão (PETIT, 2003).

A decadência da economia da borracha começou por volta de 1913 provocada pela queda brusca do preço internacional devido às produções oriundas dos cultivos implantados na Ásia e pelo desenvolvimento da borracha sintética no período da I Guerra Mundial. Essa decadência causou efeitos drásticos já que, até então, a economia regional se baseava, principalmente, na produção de matéria-prima (IANNI, 1979).

Durante a vigência da economia da borracha outros produtos, como a castanha-do-pará e o cacau, também compunham a pauta de exportação regional. Com a desestruturação da economia gomífera, a castanha a partir da década de 1920 passa a assumir o primeiro lugar entre os produtos exportados, seguida do arroz – o que demonstrava um incremento da produção agrícola – e da borracha, respectivamente (PETIT, 2003).

O fim do extrativismo da borracha diminui a importância do sistema de aviação como regulador das forças produtivas e das relações de produção, porém não o extingue. Ele é retomado com o crescimento da exportação de castanha: o produto

extrativo mudou, mas as relações entre os homens e a natureza, as relações econômicas e sociais e a estrutura física de suporte a atividade permanecem quase inalteradas.

O período do pacto populista (1930 – 1964)

As transformações causadas pelo declínio da atividade de extração da borracha impulsionaram a produção agrícola, sendo que os produtos dinamizadores dessa produção eram direcionados para o mercado nacional e internacional. A juta e a pimenta-do-reino, produzidos principalmente nas colônias japonesas estabelecidas na Amazônia, foram os produtos que lideraram a pauta de exportação de produtos cultivados.

No sudeste do Pará, contudo, parte da mão-de-obra que ficou flutuante com o declínio da exploração do caucho começou a se integrar no extrativismo da castanha, garimpo de cristais de rocha e diamantes e parte a se estabelecer em propriedades (posses) produtoras de alimentos.

O extrativismo da castanha – que durante algumas décadas vai ser o motor da transformação da região do sudeste paraense tendo Marabá como cidade polo – para alguns autores não se constituiu em um novo ciclo da economia local por o considerarem uma espécie de continuidade ou mesmo um subperíodo do anterior. A relação entre homem e natureza não se altera. Não ocorrem mudanças substanciais na organização do trabalho, as relações de produção não se alteram, há continuidade na utilização do sistema de aviamento. Além disso, toda a infraestrutura montada para a exploração da borracha foi transferida para o extrativismo da castanha.

Apesar da depressão econômica pela qual passava a região amazônica, o extrativismo da castanha recoloca Marabá e adjacências no mercado nacional e internacional, sendo os Estados Unidos e a Inglaterra os principais destinos de exportação desse produto. A economia da castanha foi tão importante para Marabá que o tornou o segundo município mais importante do estado.

A cadeia de comercialização da castanha era organizada a partir de dois polos distintos: um em Marabá e outro em Belém. Os comerciantes que constituíam o polo de Marabá eram financiados pelo polo de Belém. O contato direto com os coletores (ou castanheiros) era feito pelo polo de Marabá, sendo junto a esses que esses coletores contraíam dívidas e prestavam obediência. Para permanecer na mata coletando a castanha, os castanheiros eram obrigados a vender antecipadamente o produto da coleta.

Os castanhais da região de Marabá eram explorados por proprietários, arrendatários e pelo povo. Até os anos 1950, as áreas de propriedade privada eram adquiridas diretamente do Estado por um pequeno grupo de famílias. Segundo Emmi (1985), o arrendamento era uma forma do Estado manter certo controle político sobre pequenos e médios produtores que se aventuravam na coleta da castanha. As chefias políticas locais faziam uma seleção dos beneficiários, montando uma rede de fidelidade política de seus interesses. Já a coleta de castanha pelos não arrendatários era permitida em áreas de “extração livre”, denominadas “castanhais do povo”. No entanto, essa prática de extração livre e os “castanhais do povo” acabaram devido ao processo de apropriação privada das terras e à generalização dos arrendamentos.

É nesse período que começa a se constituir a oligarquia⁴ de Marabá baseada no comércio internacional da castanha e na concentração fundiária⁵. Essa oligarquia era formada por um pequeno número de famílias proprietárias de terras, com forte ligação com o Estado.

Durante a II Guerra, além dos castanheiros, também se dirigiram para a região garimpeiros em busca de ouro, cristais de rocha e diamantes, atividades que ajudaram a fixar certo contingente populacional na região atraído pelo bom preço e pelo comércio garantido. Com a nova fase de incentivo a produção de borracha na Amazônia em função do Acordo de Washington⁶, no início dos anos 1940, uma nova fase de migração para a região foi estabelecida (PETIT, 2003). Apesar desse novo crescimento da produção de borracha, no sudeste paraense era o extrativismo da castanha, já bastante desenvolvido, que dava o tom econômico e político na região.

Preocupados com o futuro da região e temendo um colapso da economia centralizada na castanha, os políticos locais buscaram mecanismos de integração com o sistema político dominante na tentativa de garantir maior estabilidade e controle das

⁴ Oligarquia é entendida nesse texto como grupo que controla o poder político, econômico e social local, tema este já debatido por diferentes autores (EMMI, 1989; GARCIA, 1977; IANNI, 1971).

⁵ Essa concentração fundiária começa vinculada com o deslocamento dos barracões de abastecimento dos castanheiros para áreas cada vez mais distantes. A montagem de um barracão, propriedade do comerciante de Marabá, passou a servir de parâmetro para a delimitação da área de influência deste (VELHO, 1981).

⁶ O Acordo de Washington consistiu em um tratado de cooperação militar e de cooperação econômica entre Brasil, Estados Unidos e Grã-Bretanha estabelecido na época da II Guerra para incentivar a produção de borracha na Amazônia, já que o Japão mantinha o controle dos seringais asiáticos. Nesse período, a agência brasileira Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA), com apoio da agência americana *Rubber Reserve Company*, viabilizou o deslocamento de 50 mil trabalhadores para os seringais da Amazônia – os chamados “soldados da borracha” (PETIT, 2003).

atividades produtivas. Os castanhais, até então livres, passam a ser controlados de perto pelo governo estadual em associação com esses líderes políticos locais.

Esse controle dos castanhais, reivindicado por um líder político local, começou a estruturar, ainda na década de 1920, um sistema de forte dominação política, sistema este que foi regulamentado pelo Estado Novo após a revolução de 1930 através da criação do mecanismo que “Regulamenta o Serviço de Arrendamento de Terras para Exploração de Produtos Nativos”. Esse mecanismo definiu critérios para concessão das áreas arrendadas e um conjunto de obrigações para os arrendatários que, na maioria dos casos, não foram cumpridas.

Como a atividade extrativa da castanha era sazonal, parte da população que ficava flutuante tendia a fixar-se e a desenvolver outras atividades nos períodos de entressafras. Surgia a partir daí uma agricultura de subsistência em terras marginais como a beira de rios, lagos e pequenas ilhas formadas às proximidades dos rios: segundo Velho (1981), em 1939, os principais produtos agrícolas de Marabá eram arroz, farinha de mandioca, feijão, mandioca e aipim e milho. Apesar de marginais, esses produtores recebiam apoio da prefeitura, que chegou a criar, em 1951, uma colônia nas proximidades de Marabá.

Da mesma forma, apesar de já serem desenvolvidas desde o período do extrativismo da castanha, as criações de animais passaram a ser estimuladas pela prefeitura de Marabá a partir da década de 1950: alguns criadores de animais de tração, importantes para o sistema de transporte da produção extrativa, foram incentivados a investir mais na criação de gado visando o abastecimento da cidade, uma vez que, antes disso, quase a totalidade da carne bovina era importada de estados vizinhos como Maranhão e Goiás.

O garimpo de diamantes e cristais de rocha, a agricultura e a pecuária se tornaram as principais atividades produtivas nas entressafras da castanha e o principal fator de fixação de parte da mão-de-obra na região. A atividade de garimpo, impulsionada nos anos da II Guerra, foi a responsável pelo início de aglomerados humanos em diferentes partes da região: esses locais, denominados de *currutelas*, aumentaram a demanda por alimento na região. Deste modo, a agricultura e a pecuária passaram, então, a assumir importância maior para o abastecimento de alimentos dessa população residente em ascensão.

Do ponto de vista político reproduziam-se em Marabá as disputas envolvendo o Partido Social Democrata e a coligação de outros partidos. No bojo dessa disputa

política, um aspecto importante de ser destacado no município foram as mudanças substanciais ocorridas nas regras de concessão de arrendamentos, facilitando a renovação pelo mesmo arrendatário e prolongando o tempo de arrendamento (os chamados *aforamentos perpétuos*) (VELHO, 1981).

O período do pacto militar (1964 – 1985)

Nesse período, entre outras ações, os militares se empenharam em montar condições institucionais e políticas para acelerar a modernização conservadora da agricultura brasileira sob a égide da Revolução Verde. Nessa nova fase, a indústria foi direcionada para bens duráveis e a agricultura recebeu incentivos para se modernizar por meio da tecnificação das grandes propriedades, criando condições de ampliação do seu mercado para o setor industrial produtor de insumos modernos. A proposta era aumentar a produção agrícola sem mexer na estrutura fundiária vigente, usando para isso o crédito subsidiado para a aquisição de insumos agrícolas produzidos pela indústria.

Enquanto no centro-sul do país os latifúndios se articularam com as necessidades do desenvolvimento industrial, na Amazônia predominou o avanço da fronteira agrícola e uma intervenção pesada do governo federal com o intuito de inserí-la em sua política desenvolvimentista (COSTA, 2000). O mesmo autor menciona que como as intenções do Estado para a região esbarrava na fragilidade institucional⁷, o governo criou, em 1966, o Banco da Amazônia (BASA) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e, à semelhança do que fez no nordeste, modificou a lei de incentivos fiscais para estender à Amazônia Legal os benefícios aos projetos agropecuários para, assim, atrair o investimento de empresas e empresários de outras regiões.

O incentivo às atividades agrícolas para os mercados regional, nacional e internacional tinha como intuito desestimular o extrativismo e a agricultura de pequena escala (base do consumo e da reprodução de um segmento camponês regional em formação), que para o governo militar eram sinônimos de atraso. Essa mudança institucional revelava o reposicionamento do Estado nacional em relação ao tema do desenvolvimento e ao processo global de acumulação capitalista.

⁷ Nessa época a referência na região era a decadente Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) que, segundo relatos dos próprios gestores, não passava de uma “agência pagadora” que manipulava recursos para atender demandas políticas de grupos regionais (PETIT, 2003).

Para os militares, na Amazônia, os problemas econômicos e sociais se somavam ao geopolítico. Mesmo sem mecanismos claros de ordenamento territorial, promover o povoamento regional passou a fazer parte da estratégia geral do governo, que justificava sua política econômica ancorada no grande capital e a ocupação militar na região pela noção de “vazio demográfico”: no primeiro caso, o objetivo era diminuir as desigualdades entre as regiões desenvolvidas do país e a Amazônia; e no segundo, era garantir a integridade do território nacional⁸.

Como o governo militar, apoiado por setores conservadores, negava a realização de uma reforma agrária efetiva, a colonização procurava remediar a situação. O primeiro passo para dinamizar esse processo de colonização foi a criação do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). No entanto, diferentemente do ocorreu em outras fronteiras agrícolas do país, onde a produção familiar se estabeleceu e só depois, então, os fazendeiros vieram se instalar nas terras “amansadas”, na Amazônia os fazendeiros e grandes empresas chegaram junto com os camponeses, ou mesmo bem antes, fato que revelava a intenção dos militares em consolidar o grande capital na região como principal gerador do desenvolvimento (COSTA, 1998).

A expansão dos incentivos fiscais para a Amazônia deu-se pelos idos de 1963 (FERNANDES, 1999; COSTA, 1998)⁹, agregando dois elementos novos: “(i) a inclusão da agropecuária entre os setores passíveis de serem incentivados e; ii) a possibilidade do valor das terras poder ser considerado recurso próprio dos titulares dos projetos agropecuários” (COSTA, 1998: 49). Isso marca definitivamente o viés norteador dessa política, atrelando o acesso aos recursos da política à propriedade da terra.

Além da isenção de impostos sobre os lucros das empresas que aceitavam investir na atividade agropecuária na região, os empreendedores também podiam auferir isenção de todos os impostos e taxas de importação de máquinas e equipamentos, desde que não houvesse similares nacionais (ALMEIDA, 1982; COSTA, 1998; MARTINS, 1984). Como esses mecanismos e facilidades tinham endereço certo, em geral, os pequenos produtores não chegavam nem a tomar conhecimento da política. Para Costa (2000), ao

⁸ Foi no âmbito dessa doutrina da segurança nacional, em 1970, o governo declarou Marabá, Itaituba e Altamira áreas de segurança nacional (MATOS, 2004).

⁹ Desde 1959 a Lei de incentivos fiscais vigorava como instrumento da política de industrialização na região Nordeste.

“campesinato” na Amazônia não se reservava nenhum papel estratégico dentro dos planos originais do governo militar¹⁰.

Além das empresas nacionais, a política de incentivos beneficiou também grupos internacionais, sendo que estes benefícios envolviam tanto concessão de terras, quanto incentivos financeiros e fiscais (TRECCANI, 2001). Isto mostrava o favorecimento do governo brasileiro ao grande capital internacional e o estímulo à especulação financeira e fundiária. Apesar de, em geral, os atores regionais serem enfraquecidos nesse processo (KRAYCHETE, 1995), Petit (2003) remarca que as oligarquias locais foram beneficiadas por essas políticas:

Ainda que a maioria dos projetos agropecuários aprovados pela SUDAM no sudeste do Pará tenha beneficiado grandes latifundiários e/ou empresas agroindustriais de outras regiões do país, parte dos mesmos também foi utilizada pelas oligarquias dessa região para incrementar o número de suas propriedades rurais ou “modernizar” outras. Por exemplo, as famílias que controlavam a produção de castanha intensificaram, a partir de meados da década de 70, o desmatamento de castanhais para o plantio de pasto para a criação de gado e/ou para garantir a posse definitiva das terras de castanhais, ao converterem os antigos aforamentos em títulos definitivos. (PETIT, 2003:203).

O conjunto de mecanismos de acesso a recursos através da política de incentivos fiscais gerou uma concentração de capital no setor agropecuário. Em decorrência disso, aumentou consideravelmente a concentração fundiária, seja por grupos nacionais ou internacionais.

O aumento da diversidade de atores e das atividades econômicas na região, fruto das políticas governamentais, ao mesmo tempo em que quebrou estruturas de dominação vigentes, provocou modificações nas formas de gestão dos recursos naturais e, conseqüentemente, na configuração da paisagem local: às margens das estradas foi se estabelecendo uma paisagem uniforme de pastagens artificiais e as áreas de floresta foram ficando mais distantes das estradas e da infraestrutura regional. Nessas áreas de acesso precário os posseiros se organizaram em torno das ocupações de terras.

No início da década de 1970 o governo federal tomou medidas visando impulsionar o processo de ocupação das terras devolutas no Pará. Nessa época, o INCRA implementou assentamentos de pequenos agricultores ao longo da Transamazônica (numa faixa de 10 km de cada lado) e o governo desapropriou, por interesse social, os imóveis rurais e propriedades particulares situados no polígono Altamira-Itaituba, em um

¹⁰ Segundo Costa (2000), se não fossem os problemas causados pela seca no nordeste no início da década de 1970, nem a Transamazônica e nem os projetos de colonização seriam cogitados pelos militares.

raio de 64.000 km², além de incorporar, como necessárias à segurança e desenvolvimento nacional, as terras devolutas situadas na faixa de 100 km às margens das rodovias federais implantadas, em fase de implantação ou projetadas na Amazônia Legal, respeitadas as áreas já incorporadas ao domínio particular (processo chamado de “federalização das terras estaduais”).

Além da federalização, nesse processo de privatização das terras também foi importante o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), que visava possibilitar aos pequenos e médios agricultores adquirirem terras em quantidade suficiente para gerar trabalho e renda conforme as necessidades das famílias. Além disso, estimularia o desenvolvimento da agroindústria e geraria emprego nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste)¹¹. Apesar de suas intenções, diversos estudos sobre o PROTERRA nas décadas de 1970 e 1980 mostraram que os efeitos produzidos pelo programa, em geral, foram em direção contrária aos seus objetivos (HÉBETTE & MARIN, 1979; JATOBÁ, 1980).

Em 1972 o governo militar instituiu o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (I PDA). Sua principal estratégia assentava-se na melhoria da infraestrutura, principalmente estradas, e na consolidação de núcleos coloniais estáveis, capazes de contribuir para o desenvolvimento do setor agropecuário, já que se acreditava que através desse setor seria possível absorver mão-de-obra e alavancar o desenvolvimento econômico regional. No âmbito da colonização, o I PDA deveria, através do INCRA, implantar projetos de colonização oficial ao longo da Transamazônica e da Santarém-Cuiabá que assentassem cerca de 100.000 famílias e através da iniciativa privada implantar projetos de empresas rurais, sob forma individual ou societária (ALMEIDA, 1982). No entanto, estudos posteriores mostraram que as metas estabelecidas pelo Plano, em sua grande maioria, não foram alcançadas (GUERRA, 2001; MAHAR, 1978). Muito pelo contrário, o apoio às grandes empresas com recursos do I PDA favoreceu o uso da terra como reserva de valor e gerou inúmeros conflitos pela posse da terra.

Em paralelo aos mecanismos que facilitaram a implantação das grandes empresas o governo investiu na melhoria da infraestrutura regional, o que implicava na retirada da mata densa, considerada a principal barreira para o avanço da população e de alguns

¹¹ Mais informações sobre as ações previstas no PROTERRA, ver Almeida (1982).

empreendimentos. Para os militares era fundamental a abertura de estradas para atender o deslocamento da fronteira agrícola e integrar as estratégias de ocupação da Amazônia e do nordeste (TAVARES *et al.*, 1979): o objetivo maior dessas ações era a integração da região amazônica ao mercado industrial do centro-sul do país.

O traçado da Belém-Brasília facilitava o deslocamento de pessoas e cargas até as proximidades da região sudeste do Pará, fazendo uma aproximação com o Maranhão e norte de Goiás, hoje estado do Tocantins. A malha viária de acesso à região se consolidou com a construção da PA-70 (hoje BR-222) e da PA-150 formando um grande eixo no sentido norte-sul e a Transamazônica formando um eixo no sentido leste-oeste (De REYNAL; MUCHAGATA; TOPALL, 1995; VELHO, 1981).

Na visão do regime militar, a construção de estradas, além de conectar a Amazônia às regiões mais dinâmicas do país, também indicava as futuras rotas para a mineração em larga escala e a “interiorização” da indústria. Apesar de desde o início dos anos 1960 o governo já saber da existência das jazidas de ferro de Carajás (HÖHN, 1996), era preciso montar uma infraestrutura básica para facilitar a exploração em grande escala. Nesse sentido, o governo tornou prioridade a construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí (UHT) e a implantação do Programa Grande Carajás (PGC).

A construção da hidrelétrica significou o desalojamento de famílias das margens do rio, a alteração de vários territórios indígenas e a chegada de inúmeras levas de migrantes. Entre os impactos causados na população urbana do município e da região destacam-se o aumento dos índices de violência e prostituição e do aumento das ocupações de terras por aqueles que não conseguiam se integrar à construção da barragem. A formação do lago também trouxe importantes impactos ambientais ilustrados, entre outros, pela forte infestação de pragas.

A energia gerada em Tucuruí foi base para empreendimentos como o complexo da mina de ferro da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) na região de Parauapebas, da ALBRÁS-ALUNORTE, próximo a Belém, e da ALUMAR, em São Luís do Maranhão. Em meados dos anos 1970 foi instituído o II PDA, cuja estratégia principal se pautava pela ênfase na definição de áreas geográficas e setores prioritários para concentrar os investimentos (ALMEIDA, 1982). Neste contexto surgiram os polos de desenvolvimento orientados para o incentivo a atividades produtivas destinadas à exportação, tais como a pecuária e a mineração. No tocante à colonização, o II PDA propôs medidas para consolidação dos núcleos coloniais já instalados, orientadas para atender à lógica desses

polos de desenvolvimento. Além dos polos de desenvolvidos, o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), no bojo do qual foram definidos esses polos, também definiu polos de desenvolvimento madeireiros, agroindustriais e urbanos (ALMEIDA, 1982).

Em função dos sinais de completa ineficiência, a política de colonização dirigida mudou de foco em meados de 1970. O governo federal já não se mostrava tão confiante em uma dinamização econômica a partir de uma lógica de ocupação que priorizasse os pequenos e médios produtores orientados à produção de alimentos, passando a investir, dessa maneira, no estabelecimento de atividades voltadas para exportação, como madeira, minérios e, principalmente, carne bovina.

De fato, essa decisão do governo não se tratava de expulsão pura e simples, mas de um processo mais complexo inerente ao avanço do capitalismo no campo, definido por Martins (1991) como sendo um processo de “expropriação” dos trabalhadores rurais. O problema causado com esse processo era de grandes dimensões e não afetava somente as famílias de agricultores, mas também as condições de vida nos centros urbanos regionais, para onde se deslocou um grande número de famílias pressionadas pelos latifundiários.

Neste período verificaram-se variações fortes nas populações dos principais centros urbanos regionais: parte dos agricultores se deslocou para centros urbanos, ainda que temporariamente; e grande parte optou por ir à busca de novas terras com floresta, mesmo que muito distantes. Para alguns, essa distância funcionava, aparentemente, como uma proteção para a instalação de novas roças e formação de novos povoados longe das ameaças. No entanto, como disse Martins (1991: 47), a sensação de segurança para fazer suas roças “durava apenas o tempo necessário à chegada de um novo grileiro, de uma nova fazenda”.

O deslocamento da fronteira agrícola por meio da política de terras, abertura de eixos viários, incentivos fiscais e creditícios e a incorporação à economia de amplas faixas da população através da criação de condições para instalação de atividades industriais e da extração mineral, compunham a base do discurso governamental durante todo o período do regime militar. Em geral, a sociedade local e os políticos tinham pouco ou nenhum poder de influenciar os rumos definidos no âmbito federal. Quanto aos posseiros, estes nem dispunham de porta-vozes nas esferas políticas para manifestar seus descontentamentos.

Viu-se ao longo desse segmento que a investida do governo brasileiro e da iniciativa privada rumo a Amazônia não foi motivada apenas por questões internas. Os países industrializados pressionavam seus parceiros comerciais a expandirem seus mercados para novos produtos. Nesse sentido, a Amazônia era vista como uma possibilidade de ampliação do mercado interno e externo, além de produtora de alimentos e matéria-prima para indústria. As descobertas de imensas jazidas minerais iriam reorientar de certa maneira a ação do governo na virada dos anos 1980.

O período do atual “pacto” democrático-liberal (a partir de 1985)

Da década de 1960 até a década de 1980 as principais estratégias territoriais desenvolvidas pelo governo brasileiro que afetaram definitivamente a Amazônia e, em especial o Pará, foram: i) a implantação de uma rede de integração espacial composta por eixos rodoviários, comunicação por satélite e um complexo hidroelétrico; ii) a concessão de créditos por meio de incentivos fiscais e outros mecanismos como forma de estimular a agropecuária e a mineração; iii) a indução de um fluxo migratório seja pela implantação de Projetos Integrados de Colonização, seja pela expectativa criada em torno da possibilidade de empregos massivos nos grandes projetos e; iv) a superposição de territórios federais sobre os estaduais por meio da federalização das margens dos eixos rodoviários construídos e projetados (OLIVEIRA, 1991; BECKER, 2001).

Tais estratégias associadas a diferentes mecanismos de dominação política e econômica da oligarquia local definiram o espaço e as relações sociais na região do sudeste paraense. Na década de 1980, uma área de mais de 900.000 ha (conhecida como “Polígono dos Castanhais”), concentrada nas mãos das famílias pertencentes a essa oligarquia, foi palco de inúmeros conflitos (EMMI, 1999). Segundo Hébette *et al.* (2002), nesse período da década de 1980 foreiros e arrendatários passaram a reivindicar que os documentos que possuíam (de arrendamento ou de aforamento) se transformassem imediatamente em títulos de propriedade com o objetivo de impedir a solicitação da posse da terra pelos migrantes que aí começavam se estabelecer.

Além de requerer a titulação, os foreiros tentaram também se apossar das “sobras”, ou seja, das áreas que estavam fora dos aforamentos e arrendamentos. As ocupações de posseiros quase sempre tinham início numa dessas “sobras” de terra. O conflito foi inevitável, com os foreiros (já transformados em fazendeiros) usando de todo

tipo de violência para impedir a entrada e permanência de posseiros nessas áreas¹². Por muitos anos o Estado fechou os olhos para os conflitos no sudeste paraense.

Em meados de 1980, a esperança de mudança foi depositada na expectativa da modificação do regime político, mobilizando inúmeros segmentos da sociedade civil. No sudeste do Pará, o anúncio do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) não surtiu os efeitos desejados, acirrando ainda mais os conflitos fundiários. Após a tentativa fracassada do I PNRA e das investidas feitas pela União Democrática Ruralista (UDR) no processo da Reforma Constituição de 1988 todas as ações de reforma agrária no território nacional foram praticamente bloqueadas.

Durante o período de 1986 a 1989, os planos de combate à inflação levados a cabo pelo governo federal, além de não terem ajudado a resolver o problema principal, impediram a realização de ações em outras áreas como a reforma agrária e programas sociais. O INCRA e o processo de reforma agrária permaneceram em estado de latência até meados da década de 1990. Sem ação reguladora do Estado, os conflitos pela posse da terra se multiplicaram e a violência se espalhou.

As primeiras desapropriações dos castanhais e criação de projetos de assentamento no sudeste paraense foram mais frutos de acordos políticos entre o ministério responsável pela política fundiária e os fazendeiros do que uma ação governamental consistente. Por um lado, para os fazendeiros, principalmente os da família Mutran, que detinham grandes extensões de terras, essas desapropriações eram um bom negócio do ponto de vista econômico já que as indenizações foram “generosas”. Por outro lado, para o ministro Jader Barbalho, era um bom negócio do ponto de vista político, já que o mesmo tinha pretensões eleitorais em relação ao governo do estado, objetivo atingido dois anos depois com sua eleição a governador (PETIT, 2003: 218).

No final da década de 1980, a base do desenvolvimento da região estava calcada sobre uma dinâmica de latifundização e no reforço sem medida ao grande capital. O Programa Grande Carajás (PGC) e seus subprogramas eram considerados pelo governo como a principal via para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população local apoiados sobre quatro segmentos: minero-metalúrgico, reflorestamento, agricultura e pecuária. Para dar suporte a estes segmentos era necessária uma ampliação da infraestrutura local, o que incluía: a conclusão dos eixos rodoviários (Belém-Brasília e

¹² Para se ter uma ideia do tipo de violência praticada nos castanhais ver Geffray (2007).

Transamazônica, principalmente); a construção dos portos de Itaqui e Ponta de Pedras, em São Luis; a construção de uma estrada de ferro ligando a mina na Serra dos Carajás a esses portos no Maranhão; e a conclusão da usina de Tucuruí. Os anos 1980, portanto, foram marcados fortemente pela implantação do complexo de exploração mineral e fortalecimento da pecuária.

Nesse mesmo espaço dos grandes projetos, os agricultores familiares desenvolviam estratégias próprias para garantir sua reprodução social. Sem regularização da terra e sem apoio do Estado, esses agricultores praticavam sistemas de produção intensivos em mão-de-obra familiar e em uso de recursos naturais. As roças eram implantadas em áreas de floresta pelo sistema de corte-queima, sendo parte da produção desses agricultores destinada ao autoconsumo e parte ao comércio nos centros urbanos, onde a demanda de alimentos aumentava em função do crescimento da população local e das migrações.

A pecuária extensiva a essa altura já estava consolidada na região. Diferente das savanas ou dos campos naturais, a implantação de pastagens na região sudeste do Pará precisava de recursos para derrubada da floresta e plantio das diferentes espécies de gramíneas. Nas grandes fazendas o recurso era acessado pelos financiamentos subsidiados e nas pequenas propriedades eram aproveitadas as áreas de roça para, paulatinamente, implantar a pastagem. Nesse contexto, tanto pecuaristas quanto agricultores familiares contribuíram para que a floresta fosse sendo substituída por grandes áreas de pastagens transformando a paisagem regional.

No final dos anos oitenta e início dos noventa, toda a sociedade sentia os efeitos tanto dos sucessivos planos de estabilização quanto da crescente liberalização da economia. Os espaços de interlocução entre governo e sociedade civil estavam relativamente bloqueados, e, em nível nacional, os processos de mobilização e reivindicação declinaram em relação ao início da década de 1980. O fim da ditadura não modificou a situação conflituosa que se estabelecera no sudeste paraense. A violência no campo cresceu de forma assustadora no país e especialmente nesta região, onde os índices de concentração de terras permaneciam elevados. Apesar da extinção de alguns mecanismos que facilitavam a transferência de terras para particulares, os impactos na resolução dos problemas fundiários da região foram quase nulos, uma vez que continuavam garantindo a propriedade para quem havia constituído latifúndio por meio desses dispositivos (LOUREIRO & PINTO, 2005).

A violência do latifúndio, no entanto, não impediu que os movimentos pela posse da terra ressurgissem e se fortalecessem. Novos atores sociais surgiram no campo (entre eles o MST), o sindicalismo de trabalhadores rurais se renovou, nova solidariedade foi criada em torno da questão agrária, e a luta pela terra se reforçou na região. No meio das entidades sindicais cresceu o debate sobre um modelo de desenvolvimento com base na produção familiar. Entretanto, o agronegócio tomou corpo embalado pela política de exportação dos sucessivos governos. Subjacente a todas essas questões estava em jogo a disputa de projetos para o campo. A reforma agrária entrou na pauta de discussão dos dois modelos: um deles para diminuir sua intensidade e o outro para viabilizá-la.

Os posseiros da região sudeste do Pará¹³ imprimiram uma nova dinâmica a suas entidades representativas, principalmente aos sindicatos de trabalhadores rurais, como ferramenta de disputa política. No entanto, vários problemas persistiram sem solução, dentre eles a questão dos conflitos pela posse da terra. Apesar disso, posseiros, agricultores familiares, sem terra e suas organizações de representação se projetaram na cena política regional forçando o Estado a estabelecer novas metas, criar novos programas, flexibilizar estruturas e rever orçamentos. Novas solidariedades foram estabelecidas entre diferentes atores sociais que buscavam incessantemente garantir direitos e reconhecimento social.

No início da década de 1990 as políticas neoliberais de estabilização financeira continuaram agravando a dívida do país e reduzindo drasticamente a capacidade de investimento do Estado. A crise levou mais uma vez à intensificação do processo migratório em direção à Amazônia, principalmente ao Pará por abrigar grandes projetos. Os dados da população Amazônica davam uma medida da intensidade desse processo: segundo Loureiro & Pinto (2005), no espaço de 20 anos a população dobrou de tamanho.

O governo FHC imprimiu uma nova dinâmica na região. Apesar de aprofundar as políticas de *viés liberalizante*, esse governo promoveu um conjunto de mudanças nas políticas para o meio rural. As políticas de crédito e de criação de assentamentos rurais¹⁴ foram iniciativas de suma importância para as transformações ocorridas no sudeste paraense. Em torno dessas iniciativas organizaram-se diferentes atores sociais, modificaram-se mecanismos operacionais e estruturais para a implementação e gestão

¹³ Para maior discussão sobre os posseiros do sudeste paraense, ver Guerra (2001).

¹⁴ Na grande maioria, se tratava na realidade de regularização de ocupações já existentes.

das políticas e criaram-se novos espaços de gestão de conflitos e de defesa de interesses econômicos e políticos.

Os agricultores familiares, parcela importante da população regional, se afirmaram através de suas representações enquanto atores políticos decisivos dentro dos processos desencadeados. A presença marcante das entidades representantes dessa categoria desde as discussões do desenvolvimento nacional – política de produção de energia hidroelétrica, construção de hidrovias, implantação de grandes projetos de mineração para exportação – até nas discussões de desenvolvimento regional – política de criação de assentamentos, créditos diferenciados, desmatamento e gestão dos recursos naturais – foi indicativa dessa importância política assumida ao longo da década.

A EMERGÊNCIA DA NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE

O processo de modernização da agricultura brasileira, desencadeado a partir dos anos 1960 e intensificado nos anos 1970, agravou os aspectos negativos do modelo de desenvolvimento até então preconizado no país. Como foi visto, na Amazônia em particular, eleita como fronteira agrícola do país por sucessivos governos, o efeito da “modernização conservadora” se fez sentir pelos intensos conflitos agrários, pela concentração fundiária e pelos altos índices de degradação ambiental. Exclusão social, concentração de terras, degradação ambiental, tomam dimensão alarmante em todas as regiões do país. A concentração de terras exclui do processo produtivo um grande contingente populacional deslocando-o para as periferias de centros urbanos. Junto com o poder transformador do avanço dessa lógica em diversas regiões do país, veio também a alta degradação de ecossistemas como a Mata Atlântica, Cerrados e, nos últimos 40 anos, a Amazônia.

A discussão de um projeto de desenvolvimento mais amplo para a sociedade aparece de forma tangencial na manifestação de diferentes atores. No discurso das organizações ligadas aos agricultores, as questões emergenciais dos trabalhadores rurais bem como da necessidade de enfrentamento da situação política, suplantam discussões mais abrangentes. No entanto, os diferentes processos de exclusão social gerado a partir da modernização da agricultura fazem emergir, nesse período, novas identidades no campo que irão se consolidar nas décadas seguintes. Diferentes fatores influenciaram na não participação do processo de modernização da agricultura. Segundo Wanderley (2003,

p.57), se referindo à década de 70, “os camponeses não foram convocados para participar do projeto de modernização da agricultura sob o argumento tautológico de que eram tradicionais e avessos ao progresso”.

Os anos oitenta ficaram marcados pelos intensos debates sobre a Assembleia Nacional Constituinte e a profunda crise econômica decorrente do modelo “desenvolvimentista” cuja noção de “progresso” era focada unicamente para a expansão capitalista. A visão predominante nas décadas do regime militar de “Estado Indutor do Desenvolvimento” passa a ser fortemente questionada. Seringueiros, índios, trabalhadores rurais, canavieiros, sem terras, ribeirinhos e outros grupos passam a denunciar os impactos nefastos de políticas incentivadoras de desmatamentos e a resistir ao avanço da concentração fundiária decorrentes dessas políticas. Nesse período, a Amazônia passa a ocupar lugar de destaque na agenda internacional. Impactos negativos na biosfera são associados de forma direta aos níveis de degradação dos recursos naturais da Amazônia, principalmente, ao desmatamento e às queimadas.

Dentro desse clima desfavorável, a noção de desenvolvimento sustentável vem à tona já em 1987, com o lançamento do Relatório Brundtland (conhecido pelo título “Nosso Futuro Comum”) que se torna referência importante para sua institucionalização, e depois se consagra na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, Rio-92 (ALMEIDA, 1998). Apesar de pouco preciso, o termo passa a ser utilizado em diferentes frentes: desde governos estaduais da região amazônica, assessores de diferentes entidades não-governamentais e lideranças políticas, até nas organizações de trabalhadores rurais. No campo político a preocupação maior era com a crise política e econômica que se estabeleceu em torno do governo Collor.

A década de 1990 é marcada por grandes transformações a partir da aplicação massiva do receituário neoliberal que iniciou no governo Collor, teve prosseguimento e se consolidou no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A desestruturação da máquina do Estado, a privatização de empresas estatais, a liberdade para o capital especulativo de curto prazo, o agravamento da dívida interna e externa, a ação governamental dentro dos limites traçados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a abertura comercial em detrimento de produtos industriais internos são marcas fortes dos anos noventa. Esses aspectos mostram o grau de alinhamento do Brasil ao jogo da economia internacional.

Além de uma conjuntura econômica adversa, inicia-se um período de relativo fechamento dos espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil. Mas, este não é um processo exclusivo do Brasil. O processo de exclusão social e econômica deu-se em escala mundial, para ver isso basta verificarem-se os indicadores sociais em todo o mundo. O aumento da miséria, a diminuição de postos de trabalho, a concentração fundiária e a degradação ambiental são marcas fortes desse período. Muitas energias, não só dos movimentos sociais urbanos e rurais como de toda a sociedade, foram drenadas para se contrapor ao projeto de liberalização que começava a ser implementado pelo então presidente e sua equipe. Apesar disso, em alguns estados a discussão de alternativas ao modelo de desenvolvimento já avançava para propostas concretas. No caso do Acre, a morte do líder sindical e ambientalista, Chico Mendes deslanchou o processo de criação de Reservas Extrativistas – RESEX, cujos princípios combinam a exploração econômica com a preservação da biodiversidade. Posteriormente esta iniciativa veio a ser assumida pelo governo estadual.

A Rio-92 foi um momento mobilizador e disseminador do conceito de desenvolvimento sustentável. A conferência permitiu intercâmbios que influenciaram a dinâmica dos movimentos sociais, das organizações de representação de trabalhadores rurais e urbanos, dos grupos de assessores, de governos estaduais como os do Acre e Amapá. A partir daí, a cooperação internacional priorizou ações de cunho preservacionista e aportou recursos financeiros e técnicos para a experimentação de iniciativas concretas em nível dos biomas Mata Atlântica e Amazônia. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) talvez seja o maior programa de cooperação internacional nessa área. O programa desenvolve ações nas áreas de Experimentação e Demonstração; Conservação de Áreas Protegidas; Fortalecimento Institucional; Pesquisa Científica; Lições e Disseminação. Os chamados projetos demonstrativos (PDA) viabilizados pela cooperação internacional e ancorados no Ministério do Meio Ambiente são exemplos dessas iniciativas.

No sudeste do Pará, efetivamente, a porta de entrada para essa discussão sobre sustentabilidade foram as políticas públicas, notadamente as direcionadas ao meio rural. Em meados da década de 1990, a região começou a passar por um processo de transformações importantes, processo este desencadeado pela implementação de políticas públicas direcionadas ao apoio da agricultura familiar e à proteção ambiental, resultado de uma mudança na postura do Estado com relação a esses assuntos após forte pressão da

sociedade civil organizada e da comunidade internacional. A implementação, principalmente, das políticas de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar (sobretudo, o PRONAF) provocaram mudanças significativas no contexto socioeconômico e político regional, uma vez que a região passou a receber um aporte significativo de recursos destinados ao investimento na infraestrutura, regularização fundiária, crédito, assistência técnica, entre outros.

No bojo dessa onda de mudanças, as formas de exploração do espaço também sofreram influências importantes. A partir da implementação do PRONAF, o leque de opções produtivas aberto aos agricultores ampliou-se, ao mesmo tempo em que o discurso da importância da diversificação das atividades produtivas, como elemento fundamental para o estabelecimento de sistemas produtivos mais sustentáveis, passou a se disseminar na região por intermédio da assistência técnica e dos demais atores locais que apoiam a agricultura familiar.

Além disso, a implementação de uma legislação mais incisiva de proteção do ambiente (Lei de Crimes Ambientais - Lei nº 9.605/98), as alterações na legislação vigente e o aumento da fiscalização para o cumprimento das leis ambientais têm contribuído para que a dimensão ambiental tome outra proporção na região. A tentativa de redução dos índices de desmatamento e do uso do fogo (através de alterações no tamanho da Reserva Legal e do controle de queimadas) vem provocando mudanças no universo dos agricultores, alterando o nível de importância que estes e suas representações organizativas têm, historicamente, atribuído a esse tipo de problema. As exigências do IBAMA com relação ao licenciamento ambiental para a criação de novos projetos de assentamento e da assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) por parte dos agricultores como condição para o acesso ao crédito têm canalizado esforços das organizações da agricultura familiar no sentido de criar estratégias para viabilizar o cumprimento da lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O início da colonização do sudeste do Pará teve muito a ver com o potencial de exploração de seus recursos naturais. Mesmo isolada do resto do país a região se conectou ao mercado da Europa por meio de produtos como o látex de caucho, o cacau, a castanha e outros produtos extrativos. A agricultura e a indústria, apesar de algum esforço do governo do Pará no sentido de incentivá-las, não eram tão atrativas como o mercado de produtos do extrativismo. A força da economia extrativa repousava sob interesses econômicos internacionais associados a interesses econômicos e políticos locais. Não raro, os interesses políticos se mesclavam aos interesses econômicos, garantindo estabilidade à economia do extrativismo.

A primeira grande fase do extrativismo centrado no látex de caucho abriu algumas rotas para o sudeste do Pará. Mesmo com um apoio precário do Estado à implantação da infraestrutura, para lá se deslocaram empreendedores, aventureiros, religiosos e trabalhadores com pouca ou nenhuma posse. Marabá se tornou um ponto de convergência de interesses econômicos e políticos pela sua posição privilegiada na confluência de rios, principal “caminho” para transportar produtos e pessoas. O Estado começou a marcar sua presença a partir do momento que a região mostrou seu potencial econômico. Essa presença, no entanto, é mais reguladora das relações sociais e políticas do que de apoio ao desenvolvimento por meio de políticas públicas.

Após o declínio da economia do caucho, a castanha, o garimpo e uma agricultura em pequena escala passaram a assumir importância econômica na região, o extrativismo da castanha continuou dominando a cena econômica. Em torno dessa atividade se desenvolveram formas de apropriação privada do espaço. O comportamento do Estado em relação à agricultura quase nada mudou se comparado ao período anterior. A preocupação central do Estado passou a ser a concessão e o controle do uso das áreas produtoras de castanha, enquanto os produtos agrícolas destinados a alimentação eram importados de estados vizinhos. A força de trabalho existente devia centrar-se na atividade extrativa. Controlando a atividade extrativa o Estado mantinha o controle político e econômico regional. Sem apoio governamental a agricultura começou a ganhar importância à medida que aumentava a população residente e que outras atividades econômicas entram em cena como foi o caso do garimpo.

A economia regional com base no extrativismo consolidou uma elite política e econômica local vinculada estreitamente à administração pública estadual. Essa vinculação só foi quebrada com a onda desenvolvimentista do regime militar a partir da década de 1960. A Amazônia vista como fronteira agrícola foi oferecida aos empreendedores privados. O extrativismo perde força e abre caminho para atividades agropecuárias via projetos de colonização (produção de alimentos para o mercado interno) e grandes fazendas (produção de gado para exportação).

Os recursos aplicados pelo Governo Federal na Região Amazônica e, especialmente, no Pará, nos anos 1960 e 1970, por meio dos diversos programas, políticas e projetos, certamente surtiram efeitos desejáveis, modificaram definitivamente a geografia regional, transformaram as forças políticas e sociais locais, promoveram a ligação da região com outros mercados, abriram caminho para diferentes investimentos e possibilitaram a diversificação de atividades produtivas. Entretanto, um conjunto de indicadores que eram cruciais para a sociedade e justificavam a intervenção governamental, apresentaram resultados questionáveis do ponto de vista dos benefícios gerados. Análises como as feitas por ALMEIDA (1982) e HÈBETTE & MARIN (1979) comprovaram a baixa qualidade dos resultados gerados.

O governo brasileiro, ao transferir recursos para empresas nacionais e internacionais via incentivos fiscais, juros baixos (e às vezes até negativos) e outros benefícios, abriu mão de investir na modernização de atividades produtivas tradicionais dos pequenos e médios produtores da região, investir na infraestrutura social como escolas, hospitais e urbanização. Diferente do que o governo imaginava muitas empresas não reinvestiram os recursos na região, não fundaram novas empresas, investiram fora da região e compraram terras para especulação (LOUREIRO & PINTO, 2005). O resultado desse conjunto de fatores foi o aumento da concentração da terra, dos conflitos agrários e da degradação ambiental.

A principal estratégia dos governos brasileiros ao longo das últimas quatro décadas foi a lógica da grande propriedade e do capital moderno nas sucessivas tentativas de ocupação do espaço amazônico e, em particular, do Pará. A maioria das ações, planos e programas então lançados não tomaram conhecimento da existência de uma economia regional baseada na agricultura camponesa. Muitos migrantes que se estabeleceram na região por meio da economia extrativa estavam instalados em posses que formavam um

mosaico territorial diferente do que era concebido pelos planejadores do Governo (LOUREIRO & PINTO, 2005).

O último período analisado, notadamente em seu final, é marcado pela incorporação do discurso de desenvolvimento sustentável, com as mais variadas nuances, às políticas públicas implementadas na região. No caso das políticas para a agricultura familiar a própria visualização deste segmento como objeto de políticas públicas específicas parece atender, na compreensão dos gestores governamentais, tacitamente à sustentabilidade. As políticas públicas direcionadas para outros setores também passam a ter argumentação baseada no desenvolvimento sustentável.

No entanto o direcionamento das políticas públicas no período anterior tem efeito inercial no último período: os diversos incentivos à pecuária findam por estabelecer condições para que esta seja a atividade visualizada como a que possibilita melhores condições de sucesso no campo, visão partilhada por agentes bancários, fazendeiros e mesmo os agricultores familiares. O sofisticado mercado da carne estabelecido, as transformações na paisagem (empastejamento), o direcionamento produtivo do PRONAF e as opções técnicas dos extensionistas se somam para dificultar outras opções produtivas.

A ação governamental neste período, apesar de não mais ter um direcionamento puramente setorial, está condicionada à estruturação dos setores incentivados nos períodos anteriores, com impactos residuais na própria concepção de desenvolvimento partilhada pelos diversos atores, inclusive os agricultores familiares.

Todavia o desenvolvimento sustentável tem aparecido cada vez mais no discurso dos diversos atores regionais, seja pela interpretação de que este seja o tom a ser utilizado para angariar recursos públicos (portanto fortemente influenciado pelo discurso governamental), seja por dar a possibilidade de que as vozes a favor de práticas produtivas menos agressivas ambientalmente, antes já existentes, sejam agora ouvidas, muito embora sejam necessários ajustes no discurso para adequá-lo ao do desenvolvimento sustentável, como, por exemplo, incorporando as dimensões social e econômica.

Mais recentemente, por iniciativa do Estado nas esferas estadual e principalmente federal, têm sido criados diversos espaços de discussão, definição e redefinição de políticas públicas agregando representantes dos mais diversos segmentos da sociedade local. Na maioria das vezes os participantes destes diversos dispositivos são definidos em

função da temática (PRONAF, assistência técnica, desenvolvimento territorial) e apresentam composição paritária em relação a representantes governamentais e não governamentais. Em todos estes espaços está presente o discurso de sustentabilidade, seja nos documentos orientadores das políticas públicas ali discutidas, seja por parte dos diversos componentes destes espaços. A própria polissemia do termo sustentabilidade aporta diversas significações e ressignificações aos discursos dos componentes dos dispositivos de concertação, além das diversas significações que o termo assume quando introduzido no universo de significação específico de cada ator.

O desenvolvimento é notadamente o motivo primeiro e superficialmente consensual da participação dos diversos atores nos dispositivos de concertação de políticas públicas, todavia o termo “sustentável” adjetivando o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que tem potencial de desvelar diversos e concorrentes projetos de desenvolvimento, traz em si a promessa de um campo de significados que permitam a interseção dos diversos mundos de significação representados no dispositivo. O processo de tentativa da construção deste referencial cognitivo e o efeito prático das políticas públicas resultantes ainda é objeto de análise e deve trazer alguns resultados ao final do presente ano com a continuidade desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, Jalcione; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS. 1998. p. 33-71.

ALMEIDA, M. A. F. de. **A ocupação recente da Amazônia através das grandes empresas pecuárias**. 1982. 182 f. Dissertação (Mestrado). NAEA/UFGA, Belém, 1982.

BARROS, M. V. M. **A zona castanheira do médio Tocantins e vale do Itacaiúnas: reorganização do espaço sob os efeitos das políticas públicas para a Amazônia**. 1992. 96 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia). Departamento de Geografia – UFGA, Marabá, 1992.

BECKER, B. K. **Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Parcerias Estratégicas**. Santa Maria, n. 12, p.135-159, set. 2001.

COSTA, F. de A. **Ciência, tecnologia e sociedade na Amazônia: questões para o desenvolvimento sustentável**. Belém: CEJUP, 1998, 168 p.

COSTA, F. de A. **Formação Agropecuária da Amazônia:** os desafios do desenvolvimento sustentável. Belém:UFPA/NAEA, 2000.

De REYNAL, V.; MUCHAGATA, M. G.; TOPALL, O. **Agriculturas familiares e desenvolvimento em frente pioneira amazônica.** LASAT-CAT/GRET/UAG. Paris: Nouvelle Imprimerie Laballery, 1995. 69 p. Ed. Bilingüe.

EMMI, M. F. A oligarquia da castanha: crise e rearticulação. *In: Na Trilha dos Grandes Projetos - Modernização e Conflito na Amazônia.* (Orgs.) CASTRO, E. M. R. de. & HEBETTE, J. Belém: NAEA/UFPA, 1989.

EMMI, M. F. **A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais.** 2ª ed. Belém: UFPA/NAEA, 1999. 174 p.

EMMI, M. F. A. **Estrutura fundiária e poder local:** o caso de Marabá. 1985. Dissertação (Mestrado). NAEA/UFPA, Belém, 1985.

FERNANDES, M. **Donos de Terras:** trajetória da União Democrática Ruralista. Belém: NAEA/UFPA, 1999.

GARCIA, H. P. **El caso del poder oligárquico:** lucha política en la escena oficial (1938-1975). Lima, Centro de Estudios y Promocion del Desarrollo, 1977.

GEFFRAY, C. **A opressão paternalista:** cordialidade e brutalidade no cotidiano brasileiro. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2007.

GUERRA, G. A. D. **O posseiro da fronteira:** campesinato e sindicalismo no sudeste do Pará. Belém: UFPA/NAEA, 2001. 170 p.

HÉBETTE, J. *et al.* Políticas públicas e acesso à terra no estado do Pará: o desafio da criação de um campesinato autônomo na fronteira (1995-2002). **Relatório de pesquisa.** Belém, julho 2002.

HÉBETTE, J.; MARIN, R. A. Colonização espontânea, política agrária e grupos sociais. *In: COSTA, J. M. M. (Ed.) Amazônia: desenvolvimento e ocupação.* Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.

HÖHN, H. **A exploração de diamantes no Rio Tocantins.** Belém: SEICOM, 1996.

IANNI, O. **A luta pela terra:** história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia. Petrópolis: Vozes, 1979.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras, 1971.

JATOBÁ, J. *et alli.* Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente. **Pesquisa e planejamento, 10.** Rio de Janeiro, 1980.

KRAYCHETE, G. Economia regional e projetos empresariais na Amazônia. *In: Amazônia: Mito e Desenvolvimento.* Rio de Janeiro: CESE, 1995. nº 4, ano V (DEBATE). p. 55-80.

LARAIA, R. de B.; DA MATTA, R. **Índios e castanheiros: a empresa extrativa e os índios no médio Tocantins**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

LOUREIRO, V. R.; PINTO, J. N. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**. v. 19. n° 54. São Paulo: IEA/USP.p. 77-98, 2005.

MAHAR, D. J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia - uma análise das políticas governamentais**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

MARTINS, J. S. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.

MARTINS, J. S. **Expropriação e violência: a questão política no campo**. 3ª Ed. São Paulo: HUCITEC, 1991.

MATTOS, M. V. Os **prefeitos nomeados no período ditatorial em Marabá**. In: Boletim Técnico n° 3. Marabá: Fundação Casa da Cultura de Marabá, 2004.

OLIVEIRA, A. U. **Integrar para não entregar: políticas públicas e Amazônia**. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 1991. 107 p. (Série Educando).

PETIT, P. **Chão de promessas: elites políticas e transformações econômicas no estado do Pará pós-1964**. Belém: Paka-Tatu, 2003.

SANTOS, R. A. de O. **História econômica da Amazônia**. São Paulo: T. A. QUEIROZ, 1980.

TAVARES, V. P.; *et alli*. **Colonização dirigida no Brasil: suas possibilidades na região amazônica**. 2. ed. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979. 212 p.

TRECCANI, G. D. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA: ITERPA, 2001.

VELHO, O. G. **Frentes de Expansão e Estrutura Agrária: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. WANDERLEY, M. N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidades. Estudos Sociedade e Agricultura n° 21, Rio de Janeiro, 2003.